

การบังคับใช้แรงงานในเอเชีย

สภาพโดยทั่วไป

ภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกกำลังเผชิญปัญหาการบังคับใช้แรงงานทั้งในแบบดั้งเดิมและแบบใหม่ การใช้แรงงานขูดนี้ยังคงเป็นชะตากรรมอันน่าเศร้าสำหรับผู้หญิง ผู้ชาย และเด็กที่ยากจนที่สุดจำนวนมากในประเทศแถบเอเชียใต้บางประเทศ การค้ามนุษย์เพื่อการบังคับใช้บริการทางเพศกำลังเพิ่มจำนวนขึ้น

การบังคับใช้แรงงานกำลังเปลี่ยนรูปแบบไป ดังจะเห็นได้จากการที่แรงงานขูดนี้ที่ยังคงเกิดขึ้นมากในภาคเกษตรนั้นได้แพร่ขยายไปสู่ภาคอื่นๆ มากขึ้น เช่น การบริการรับใช้ในบ้าน การเผาอิฐ การสีข้าว การทำเหมือง การระเบิดหิน และการทอพรหม ภูมิภาคนี้ยังเป็นแหล่งของกรณีปัญหาความร่วมมืออันกระฉ่อนโลกในการบังคับใช้แรงงาน โดยภาครัฐโดยประเทศภาคีสมาชิกขององค์การแรงงานระหว่างประเทศ (ILO) เองนั้นคือประเทศพม่า

ความยากจนและการเลือกปฏิบัติทำให้เกิดปัจจัยต่างๆ ที่ทำให้การบังคับใช้แรงงานคงอยู่ และในขณะเดียวกันระบบการบังคับใช้แรงงานและการใช้แรงงานขูดนี้ก็ยิ่งทำให้กลุ่มคนด้อยโอกาสต้องตกอยู่ในความยากจนอย่างแสนสาหัสต่อไป แม้ว่าบางประเทศในภูมิภาคนี้จะได้ออกกฎหมายเพื่อต่อต้านการบังคับใช้แรงงานในรูปแบบต่างๆ อย่างจริงจังแล้ว แต่การขาดการบังคับใช้กฎหมายอย่างเคร่งครัดทำให้ผู้กระทำผิดกฎหมายส่วนใหญ่ยังคงลอยนวลอยู่ได้

สถิติสำคัญ

- ประชาชนประมาณ 9.5 ล้านคนตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิก ซึ่งมีสัดส่วนมากกว่าสามในสี่ของเหยื่อทั้งหมดที่มีจำนวน 12.3 ล้านคนทั่วโลก
- แรงงานที่ถูกบังคับส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ (เกือบสองในสามหรือ 6 ล้านคน) ถูกนายจ้างบังคับใช้แรงงานเพื่อผลประโยชน์ทางธุรกิจในการเกษตรและภาคเศรษฐกิจอื่นๆ แรงงานที่ถูกบังคับใช้บริการทางเพศมีสัดส่วนน้อยกว่าร้อยละ 10 ของแรงงานทั้งหมด การบังคับใช้แรงงานประมาณร้อยละ 20 (ซึ่งส่งผลกระทบต่อประชาชนประมาณ 1.9 ล้านคน) เกิดจากภาครัฐและเกิดขึ้นมากในบางประเทศ
- ประชาชนประมาณ 1.4 ล้านคนในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกตกเป็นเหยื่อของการค้ามนุษย์ให้กับการบังคับใช้แรงงาน ซึ่งมีสัดส่วนประมาณร้อยละ 55 ของเหยื่อของกระบวนการค้ามนุษย์ทั่วโลก นี่หมายความว่าคนอีก 8.1 ล้านคนที่เหลือตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานด้วยสาเหตุอื่นที่นอกเหนือจากการค้ามนุษย์ซึ่งสาเหตุหลักก็คือพันธะอันเกิดจากหนี้
- ถ้าไ้จากการบังคับใช้แรงงานที่ได้จากการค้ามนุษย์ในภูมิภาคเอเชียแปซิฟิกนั้นคาดว่าจะมีมูลค่าปีละ 9.7 พันล้านเหรียญสหรัฐ

สถานการณ์ปัจจุบัน

- การใช้แรงงานขัณฑ์เป็นรูปแบบการบังคับใช้แรงงานส่วนใหญ่ในภูมิภาคนี้ซึ่งเป็นปัญหาใหญ่ในประเทศแถบเอเชียใต้ อย่างอินเดีย เนปาล และปากีสถาน การบังคับใช้แรงงานขัณฑ์นี้มักเริ่มจากการที่คนยากจนไม่มีทางเลือกอื่นนอกจากจะต้องกู้ยืมเงินหรือเบิกค่าแรงล่วงหน้าจากนายจ้างเพื่อชำระค่าใช้จ่ายฉุกเฉินหรือค่าใช้จ่ายสำคัญทางสังคม ในภายหลังพบว่าตนไม่สามารถใช้หนี้ได้ด้วยสาเหตุหลายประการ เช่น ดอกเบี้ยอัตราสูง ค่าแรงต่ำ และวัตถุประสงค์ด้านการเกษตรและวัตถุประสงค์ที่สำคัญอื่นๆ ที่มีราคาสูงเกินไปอันเนื่องมาจากเจ้าของที่ดินหรือนายจ้าง การไม่รู้หนังสือยิ่งทำให้ปัญหาเลวร้ายลงเพราะลูกหนี้ไม่รู้จักเก็บบันทึกหรือพิสูจน์การชำระหนี้และส่วนใหญ่ไม่มีการทำสัญญาการกู้ยืมอย่างเป็นทางการเป็นลายลักษณ์อักษรตั้งแต่แรก มีการใช้ความรุนแรงและขู่ที่จะใช้ความรุนแรงเพื่อบังคับให้ใช้แรงงานขัณฑ์และยังมีวิธีการที่แยบยลกว่านั้นคือการขู่ว่าจะเลิกจ้างงาน ที่เลวร้ายที่สุดก็คือเด็ก ๆ ถูกพรากจากครอบครัวเพื่อไปเป็นแรงงานขัณฑ์และอาจต้องรับภาระหนี้สินต่อจากพ่อแม่ด้วย
- สภาพเศรษฐกิจที่แตกต่างกันในอนุภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงทำให้เกิดการค้าผู้หญิงและเด็กจากประเทศพม่า ลาว และกัมพูชาสู่ประเทศไทย ผู้หญิงและเด็กจากอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ถูกค้าให้แก่การบังคับใช้บริการทางเพศในประเทศปลายทาง เช่น ออสเตรเลีย จีน เขตปกครองพิเศษฮ่องกง ญี่ปุ่น เกาหลีใต้ และไต้หวัน มีการค้ามนุษย์จากประเทศเหล่านี้เพื่อการบังคับใช้แรงงานจำนวนมากสำหรับงานรับใช้ที่บ้านในมาเลเซีย สิงคโปร์ และฮ่องกง ญี่ปุ่นและออสเตรเลียเป็นตัวอย่างของประเทศปลายทางที่ผู้หญิงเข้าประเทศด้วยวีซ่า “ธุรกิจบันเทิง” โดยหวังจะไปทำงานในสถานบันเทิงแต่กลับต้องถูกบังคับให้บริการทางเพศ
- สาเหตุสำคัญของการค้ามนุษย์และการอพยพที่ไม่ถูกต้องประกอบด้วยความยากจน หนี้สิน และการด้อยโอกาสทางการศึกษา การไม่มีงานทำในชุมชนชนบทของตน การกีดกันทางสังคม และการหลงแสงสีของเมืองใหญ่ ผู้หญิงและเด็กบางคนถูกขายให้กับธุรกิจทางเพศในขณะที่คนอื่นถูกค้าให้กับการใช้แรงงานในบ้านหรือการทำงานเกษตรตามฤดูกาลตลอดจนกระบวนการขอทานและการค้าประเวณี ILO ได้ทำการวิจัยในภูมิภาคลุ่มแม่น้ำโขงและพบว่า การบังคับใช้แรงงานส่วนใหญ่เกิดจากการอพยพโดยสมัครใจในขณะที่ขาดการเตรียมตัวที่ดีและรู้เท่าไม่ถึงการณ์
- คนงานอพยพจากศรีลังกา ฟิลิปปินส์ และอินโดนีเซียต้องเสียชีวิตอย่างมีเงื่อนไขในประเทศแถบตะวันออกกลางหลายประเทศในขณะที่คนงานอื่นๆ ถูกลงโทษอย่างทารุณ ในฮ่องกงและสิงคโปร์มีการดำเนินคดีเกี่ยวกับการที่นายจ้างทารุณคนรับใช้ที่เป็นคนอพยพหลายรายนับตั้งแต่ปี 2543
- ในประเทศจีนการอพยพจำนวนมากภายในประเทศจากเขตชนบทสู่เมืองกรุงทำให้ผู้หญิงและโดยเฉพาะอย่างยิ่งเด็กหญิงจำนวนมากต้องเสี่ยงกับการถูกเอาเปรียบทางแรงงานและทางเพศเป็นอย่างมาก ผู้อพยพชาวจีนหลายคนยังคงตกเป็นเหยื่อของการลักลอบนำแรงงานและการค้ามนุษย์สู่พื้นที่ธุรกิจของชนกลุ่มน้อยต่างๆ ในทวีปยุโรปและอเมริกาเหนือที่ซึ่งพวกเขาต้องถูกใช้งานเยี่ยงทาสในโรงงานนรก ภัตตาคาร และในบ้าน
- คนรับใช้ในบ้านกำลังเผชิญการกดขี่แบบใหม่ ในบางครั้งงานที่มีโอกาสได้เลือกทำในตอนแรกกลับกลายเป็นกับดักเพราะต้องถูกเอาเปรียบในภายหลัง ในบางกรณีผู้หญิงและเด็กหญิงถูกค้าให้กับการให้บริการรับใช้ในบ้านในต่างประเทศ การบังคับใช้แรงงานเกิดขึ้นเมื่อคนงานถูกกักอยู่ในบ้านของนายจ้างถูกทารุณด้วยการกระทำทางกาย ทางวาจา หรือทางเพศ และถูกห้ามไม่ให้ออกจากงานโดยเฉพาะอย่างยิ่งเมื่อหนังสือเดินทางและเอกสารแสดงตนต่างๆ ถูกยึดไว้
- ในพม่ามีการเกณฑ์แรงงานจำนวนมากจากบรรดาชาวบ้าน (ผู้ชาย ผู้หญิง เด็ก และคนสูงอายุ) เพื่อวัตถุประสงค์หลายประการ เช่น เพื่อทำการเกษตร แยกหาม เฝ้ายาม ตลอดจนสร้างและซ่อมถนนหรือสะพาน ถ้าชาวบ้านฝ่าฝืนคำสั่งก็อาจถูกขู่ จ้องจำ และถูกทำร้าย

สิ่งที่กำลังดำเนินการ

รัฐบาลอินเดีย เนปาล และปากีสถานได้ออกกฎหมายต่อต้านระบบการใช้แรงงานขัดหนี้ซึ่งประสบผลสำเร็จในระดับที่แตกต่างกัน ประชาชน 18,000 คนที่พิสูจน์ว่าเป็นอดีตแรงงานขัดหนี้ ได้รับการฟื้นฟูซึ่งรวมถึงการได้รับที่ดินและวัสดุสร้างบ้านสำหรับผู้ที่ยากจนที่สุดตลอดจนความช่วยเหลืออื่นๆ อีกหลายประการ เช่น การฝึกอาชีพและสินเชื่อจำนวนน้อย อย่างไรก็ตามสถานการณ์ทางการเมืองในประเทศเนปาลในปัจจุบันกำลังเป็นอุปสรรคต่อโครงการต่างๆ ที่ ILO กำลังดำเนินการที่นั่น

ที่อินเดีย “โครงการสนับสนุนจากส่วนกลาง” ของรัฐบาลได้นำความช่วยเหลือในรูปแบบของเงินและสิ่งของหรือบริการต่างๆ ไปให้แก่แรงงานขัดหนี้ที่ได้รับอิสระแล้วรวมทั้งสมาชิกในครอบครัวของคนเหล่านี้ด้วย โครงการนี้ได้ช่วยเหลือประชาชนจำนวนกว่า 285,000 คนแล้วในขณะนี้ มีการดำเนินคดีเกือบ 5,000 คดีแล้วภายใต้กฎหมายระบบแรงงานขัดหนี้ (การเลิกทาส) พ.ศ. 2519 ในปี 2544 ปากีสถานออกนโยบายและแผนปฏิบัติการแห่งชาติว่าด้วยการเลิกใช้แรงงานขัดหนี้ซึ่งให้กรอบดำเนินการแก้ไขปัญหาการใช้แรงงานลักษณะนี้ในการเกษตรและการพาณิชย์ในแคว้นสินธ์และปัญจาบ

ในประเทศต่างๆ ในทวีปเอเชียคนรับใช้ในบ้านไม่ได้รับการยอมรับว่าเป็นคนงานและถูกละเมิดสิทธิทางแรงงาน เพื่อแก้ไขปัญหาที่ฟิลิปปินส์และอินโดนีเซียได้ร่างกฎหมายขึ้นเพื่อประกันค่าแรงขั้นต่ำให้คนรับใช้ในบ้านและกำหนดชั่วโมงการทำงานและผลประโยชน์ต่างๆ เหมือนกับที่คนงานในภาคอื่นๆ ได้รับ เมื่อไม่นานมานี้ประเทศญี่ปุ่นเริ่มใช้มาตรการต่างๆ เพื่อยุติการเอาเปรียบผู้ที่เป็นผู้อพยพและเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ซึ่งรวมถึงการบังคับใช้กฎหมายต่างๆ อย่างเคร่งครัดเพื่อควบคุมการออกวีซ่าสำหรับธุรกิจบันเทิง การให้เงินช่วยเหลือเพื่อเป็นค่าใช้จ่ายให้เหยื่อเดินทางกลับบ้าน และการร่วมมืออย่างใกล้ชิดกับประเทศของผู้ประสบปัญหาเหล่านี้

รัฐบาลออสเตรเลียและอินโดนีเซียได้ริเริ่ม “กระบวนการบาห์ลี” เพื่อออกมาตรการที่ใช้ปฏิบัติได้ในระดับภูมิภาคเพื่อต่อต้านการค้ามนุษย์และการลักลอบนำแรงงานเถื่อนข้ามประเทศ กระบวนการนี้ได้เปลี่ยนหลักการที่เป็นเพียงคำพูดอันสวยหรูให้กลายเป็นมาตรการที่ได้ผลในทางปฏิบัติ และในขณะเดียวกันมีการให้ความสำคัญกับการป้องกันการค้ามนุษย์และคุ้มครองเหยื่อมากกว่าการปราบปรามการลักลอบนำแรงงานเถื่อนข้ามชาติอีกด้วย

ในประเทศจีนมีรายงานการจับกุมและดำเนินคดีหัวหน้าเครือข่ายค้ามนุษย์หลายรายและมีการเพิ่มโทษให้รุนแรงขึ้น ในช่วงปี 2544 ถึงปี 2546 รัฐบาลได้สอบสวนการค้ามนุษย์กว่า 20,000 คดี ได้ช่วยเหลือสตรีและเด็ก 43,215 คนให้ปลอดภัย และจับกุมนักค้ามนุษย์ 22,018 คน นอกจากนี้รัฐบาลกำลังดำเนินการเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการค้าลักลอบหนีออกนอกประเทศเพื่อไปหางานทำในประเทศอื่น โดยได้ปราบปรามบริษัทนายหน้าแรงงานเถื่อนแล้วหลายร้อยราย

ตัวอย่างการปฏิบัติงานของ ILO

โครงการปฏิบัติการพิเศษเพื่อเอาชนะการบังคับใช้แรงงาน (Special Action Programme to combat Forced Labour: SAP-FL) ได้ดำเนินการศึกษาการบังคับใช้แรงงาน รณรงค์ ให้คำแนะนำ ฝึกอบรม และเพิ่มพูนศักยภาพต่างๆ ในประเทศภาคีสมาชิก ตลอดจนจัดโครงการป้องกันและฟื้นฟูในระดับชุมชนโดยร่วมงานอย่างใกล้ชิดกับรัฐบาลและหุ้นส่วนทางสังคมในประเทศต่างๆ

ILO ดำเนินโครงการความร่วมมือทางเทคนิคในประเทศอินเดีย ปากีสถาน และเนปาลเพื่อแก้ปัญหาการใช้แรงงานขั้วหนังและช่วยรัฐบาลของประเทศเหล่านี้ดำเนินโครงการฟื้นฟูสภาพครอบครัวของแรงงานขั้วหนังที่ได้รับอิสระ และตอบสนองความต้องการของคนที่น่าสงสารที่สุดในหมู่คนยากจน โดยเฉพาะอย่างยิ่งสตรีซึ่งมักตกเป็นเหยื่อของกับดักแห่งหนี้ได้ง่ายที่สุด การดำเนินการที่สำคัญประการหนึ่งคือการร่วมงานกับสถาบันสินเชื่อระดับรากหญ้าเพื่อช่วยเหลือคนเหล่านี้ให้มีการออมทรัพย์แบบพิเศษ มีเงินกู้ และได้รับบริการด้านการเงินอื่นๆ เช่น การประกันชีวิต เพื่อที่ครอบครัวของคนเหล่านี้จะได้ไม่ต้องหันไปกู้เงินจากนายจ้างและเจ้าของที่ดินของตนอีก อย่างไรก็ตาม สถานการณ์ทางการเมืองในปัจจุบันภายในประเทศเนปาลกำลังเป็นอุปสรรคสำคัญต่อผลสำเร็จของโครงการดังกล่าว

ILO กำลังช่วยประเทศอินโดนีเซียและฟิลิปปินส์ส่งเสริมกิจกรรมของบรรดาคอรัลของผู้รับใช้ในบ้านและสร้างสัมพันธ์กับองค์กรผู้อพยพต่างๆ ในประเทศปลายทางที่อยู่ใกล้เคียงอย่างมาเลเซียและเขตปกครองพิเศษฮ่องกง

ในภูมิภาคลุ่มน้ำโขงมีการดำเนินโครงการต่อต้านการค้ามนุษย์ในลุ่มน้ำโขงเพื่อป้องกันไม่ให้เกิดการอพยพโดยรู้เท่าไม่ถึงการณ์ของกลุ่มคนที่ตกอยู่ในความเสี่ยง เช่น ผู้หญิงและเด็ก ซึ่งมักจะตกเป็นเหยื่อของการบังคับใช้แรงงานผ่านขบวนการค้ามนุษย์ได้ง่าย

โครงการสำคัญของ ILO เพื่อต่อต้านการค้าสตรีและเด็กผู้หญิงระหว่างประเทศกัมพูชา มณฑลยูนนานของจีน เวียดนาม สาธารณรัฐประชาธิปไตยประชาชนลาว และไทยสามารถลดความเสี่ยงที่เด็กผู้หญิงและหญิงสาวจะตกเป็นเหยื่อของขบวนการค้ามนุษย์ได้ด้วยการเตือนให้เห็นอันตรายจากการอพยพอย่างรู้เท่าไม่ถึงการณ์ โครงการได้ส่งเสริมให้ประชาชนเหล่านี้หันมาร่วมแก้ไขปัญหาดังกล่าว ซึ่งอยู่ในชุมชนของตนซึ่งเป็นปัญหาที่ผลักดันให้คนในชุมชนต้องอพยพไปอยู่ที่อื่น

ในประเทศจีน ILO มีโครงการใหม่เพื่อเพิ่มความสามารถของรัฐบาลและสถาบันแรงงานต่างๆ ในการบังคับใช้กฎหมายปราบปรามการค้ามนุษย์ โครงการนี้มีการรวบรวมข้อมูลต่างๆ พิสูจน์เอกลักษณ์ของเหยื่อ และดำเนินกิจกรรมต่างๆ ที่เกี่ยวกับการบังคับใช้กฎหมายและการดำเนินนโยบายต่างๆ ในจังหวัดที่มีคนอพยพออกไปอยู่ที่อื่นเป็นจำนวนมาก

ในประเทศเวียดนาม ILO ได้ให้ความช่วยเหลือทางเทคนิคแก่คณะทำงานระหว่างกระทรวงเพื่อแก้ไขปัญหาการบังคับใช้แรงงานซึ่งจัดตั้งขึ้นเพื่อทบทวนปัญหากฎหมายและการปฏิบัติเกี่ยวกับการบังคับใช้แรงงานและเพื่อศึกษาสถานการณ์การบังคับใช้แรงงานทั่วประเทศ คณะทำงานนี้ประสบความสำเร็จในการกระตุ้นหน่วยงานต่างๆ ของรัฐภายใต้การนำของกระทรวงแรงงานการรักษายาบาลและการสังคมให้ลงมติเพื่อดำเนินการต่างๆ ในอันที่จะยุติการบังคับใช้แรงงานในประเทศเวียดนาม

ในประเทศมองโกเลียได้มีการสำรวจการดำเนินงานต่างๆ ที่อาจเป็นการบังคับใช้แรงงานซึ่งรวมถึงการบังคับให้ทำงานล่วงเวลาในภาคอุตสาหกรรมและการนำนักท่องเที่ยวไปเป็นแรงงานให้กับบริษัทเสื้อผ้าและสิ่งทอต่างๆ